National Parole Board

1990-91 Estimates

Part III

Expenditure Plan

90-03649/

The Estimates Documents

The Estimates of the Government of Canada are structured in three Parts. Beginning with an overview of total government spending in Part I, the documents become increasingly more specific. Part II outlines spending according to departments, agencies and programs and contains the proposed wording of the conditions governing spending which Parliament will be asked to approve. The Part III documents provide additional detail on each department and its programs primarily in terms of the results expected for the money spent.

Instructions for obtaining each volume can be found on the order form enclosed with Part II.

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Available in Canada through

Associated Bookstores
and other booksellers

or by mail from

Canadian Government Publishing Centre
Supply and Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. BT31-2/1991-III-45
ISBN 0-660-55609-X

1990-91 Estimates

Part III

National Parole Board

Preface

This Expenditure Plan is designed to be used as a reference document. As such, it contains several levels of detail to respond to the various needs of its audience.

This Plan is divided into two sections. Section I presents an overview of the Program including a description, information on its background, objectives and planning perspective as well as performance information that forms the basis for the resources requested. Section II provides further information on costs and resources as well as special analyses that the reader may require to understand the Program more fully.

Section I is preceded by details of Spending Authorities from Part II of the Estimates and Volume II of the Public Accounts. This is to provide continuity with other Estimates documents and to help in assessing the Program's financial performance over the past year.

This document is designed to permit easy access to specific information that the reader may require. The table of contents provides a detailed guide to the contents of each section. In addition, references are made throughout the document to allow the reader to find more details on items of particular interest.

Table of Contents

Spending Authorities

A. Authorities for 1990-91 4
B. Use of 1988-89 Authorities 5

Section I
Program Overview

A. Plans for 1990-91
   1. Highlights 6
   2. Summary of Financial Requirements 6
B. Recent Performance
   1. Highlights 7
   2. Review of Financial Performance 8
C. Background
   1. Introduction 8
   2. Mandate 9
   3. Program Objective 9
   4. Program Description 9
   5. Program Organization for Delivery 10
D. Planning Perspective
   1. External Factors Influencing the Program 11
   2. Initiatives 15
   3. Update on Previously Reported Initiatives 15
E. Program Performance Information 16

Section II
Supplementary Information

A. Profile of Program Resources
   1. Financial Requirements by Object 22
   2. Personnel Requirements 23
   3. Net Cost of Program 24

Spending Authorities

A. Authorities for 1990-91 -- Part II of the Estimates

Financial Requirements by Authority

Vote	(thousands of dollars)	1990-91 Main Estimates	1989-90 Main Estimates
	National Parole Board		
20	Program expenditures	**19,554**	17,486
(S)	Contributions to employee benefit plans	**2,416**	2,129
	Total Agency	**21,970**	19,615

Votes- Wording and amounts

Vote	(dollars)	1990-91 Main Estimates
	National Parole Board	
20	National Parole Board-Program expenditures	**19,554,000**

Program by Activity

(thousands of dollars)	1990-91 Main Estimates				1989-90 Main Estimates
	Authorized person-years*	Budgetary Operating	Budgetary Capital	Total	
Parole Board Operations	284	21,941	29	**21,970**	19,615
1989-90 Authorized person-years	271				

* See Figure 11, page 23, for additional information on person-years.

B. Use of 1988-89 Authorities -- Volume II of the Public Accounts

Vote	(dollars)	Main Estimates	Total Available For Use	Actual Use
	National Parole Board			
20	Program expenditures	16,506,000	16,750,058	**16,745,483**
(S)	Contributions to employee benefit plans	1,991,000	2,058,000	**2,058,000**
	Total Program-Budgetary	18,497,000	18,808,058	**18,803,483**

Section I
Program Overview

A. Plans for 1990-91

1. Highlights

The National Parole Board has established the following major goals for 1990-91:

- to participate actively in the development of proposals to improve the corrections and conditional release systems (see page 15);
- to further improve the quality of conditional release decision-making (see page 15);
- to continue improvements in the Board's communications and public information program (see page 15);
- to develop and implement systems required to supply information for program delivery and accountability (see page 16).

2. Summary of Financial Requirements

Figure 1: Financial Requirements

(thousands of dollars)	Estimates 1990-91	Forecast 1989-90	Change
Parole Board Operations	**21,970**	21,011	959
Person-years*:Controlled by TB	**284**	288	(4)
Other	**54**	54	-
	338	342	(4)

* See Figure 11, page 23, for additional information on person-years.

Explanation of Change: The increase of 4.4% or $959,000 in the 1990-91 requirements over the 1989-90 forecast expenditures is due to the following:

- increases for higher salaries and wages and contributions to employee benefit plans $1,288,000
- decreases for salaries, contributions to employee benefit plans and other operating costs associated with person-year reductions of 1.5% (4 person-years) ($173,000)

- increase for purchase of non-mandatory language training for employees $11,000

- decreases due to non-recurring resources provided in 1989-90 for relocation of Board Members and staff ($40,000) and acquisitions of computers, motor vehicles and office equipment and furnishings. ($167,000)

Explanation of 1989-90 Forecast: The 1989-90 forecast dated November 30,1989 is 7.1% or $ 1,396,000 higher than the 1989-90 Main Estimates of $19.6 million. The difference is due to the following:

- Supplementary Estimates for additional resources for workload increases in Conditional Release Decision Making (17 staff person-years under Treasury Board control and 4 person-years for Board members which are not controlled by Treasury Board). Resources required for relocation, capital acquisitions, Board member decision-making, staff to support Board Members at hearing process and staff to improve quality control and perform managerial functions. $1,396,000

B. Recent Performance

1. Highlights

The following represents significant achievements and changes in relation to previously reported plans, with particular attention to the Highlights in the 1988-89 Program Expenditure Plan.

Quality Decision-Making: In 1988-89 the Board completed a number of initiatives to improve the quality of decision-making including the implementation of pre and post-release decision-making policies; the implementation of a recidivism prediction system; and the revision of the Board's conditional release policy manual. Further initiatives were undertaken in 1989-90 (see page 15).

Communications and Public Information: In 1988-89 the Board approved and began implementing a long-term communications strategy (see page 15).

National Parole Board Organizational Review: In 1988-89 the Board finalized a revised organizational structure to improve the quality and efficiency of support to the Board's mission of contributing to the protection of society. The implementation of this revised organization structure will be finalized in 1989-90 (see page 11).

Development of Accountability Framework: In 1988-89 the Board developed a management framework to assist in the management of the Board and thereby help to improve individual and organizational accountability. This framework will guide the Board's further discussions with Treasury Board regarding the Increased Ministerial Authority and Accountability initiative (see page 16).

2. Review of Financial Performance

Figure 2: 1988-89 Financial Performance

(thousands of dollars)	1988-89		
	Actual	Main Estimates	Change
Parole Board Operations	18,804	18,497	307
Person-years*:Controlled by TB	275	275	-
Other	47	47	-
	322	322	-

*See Figure 11, page 23, for additional information on person-years.

Explanation of Change: The 1988-89 expenditures were $ 307,000 (1.7%) higher than the Main Estimates. This was due to the following offsetting factors:

- additional resources were provided through Supplementary Estimates for operating expenditures associated with the move of the Pacific regional office from Burnaby to Abbotsford $219,000
- additional resources for contributions to employee benefit plans $ 67,000
- additional resources for summer student program - Challenge 88 $ 25,000
- under utilization of resources in operations (salaries and other operating costs) ($4,000)

C. Background

1. Introduction

The National Parole Board is one component of the Canadian criminal justice system. This system, whose aim is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society, is made up of several closely inter-related components including the body of criminal law, the judiciary and legal profession, the law enforcement agencies, the correctional services, private agencies and the voluntary sector. Jurisdiction over these components is shared by all orders of government.

At the federal level, the National Parole Board is a component of the Ministry of the Solicitor General which also encompasses the Royal Canadian Mounted Police, the Canadian Security Intelligence Service, the Correctional Service of Canada, the Office of the Correctional Investigator, the

External Review Committee and Public Complaints Commission for the Royal Canadian Mounted Police and the Office of the Inspector General for the Canadian Security Intelligence Service.

2. Mandate

The powers of the National Parole Board are derived from the Parole Act and its Regulations for parole matters, and the Criminal Records Act for clemency matters. Other statutes that confer jurisdiction on the National Parole Board are the Penitentiary Act for temporary absence, the Prisons and Reformatories Act, and the Criminal Code of Canada.

In addition to exercising exclusive authority over conditional release for federal inmates, the National Parole Board exercises equivalent jurisdiction in respect of inmates in provincial and territorial institutions in provinces and territories without their own parole boards. (Federal inmates are those inmates serving a sentence of two years or more, whereas provincial and territorial inmates are those serving a sentence of less than two years.) Provincial boards exist only in Quebec, Ontario, and British Columbia. The National Parole Board therefore has jurisdiction over the granting of conditional release to provincial and territorial inmates in the seven remaining provinces and in the two territories.

3. Program Objective

To exercise statutory and regulatory powers to grant and to control the conditional release of persons undergoing sentences of imprisonment and to make recommendations for pardons and the exercise of the Royal Prerogative of Mercy.

4. Program Description

In accordance with the provisions of the Parole Act and other relevant statutes the National Parole Board is an independent administrative body which grants, denies and controls the conditional release of inmates of federal penitentiaries and recommends the exercise of the Royal Prerogative of Mercy and the granting of pardons. In addition, the National Parole Board exercises the same powers and responsibilities with the exception of the granting of temporary absences for provincial and territorial inmates in provinces and territories without their own parole boards.

There are four types of conditional release available to federal inmates. Of these, there are three types of conditional release for which the Board has absolute discretion to grant, deny or revoke for federal inmates under its jurisdiction: unescorted temporary absence, day parole, and full parole. The fourth type of conditional release, mandatory supervision, is not discretionary and is largely determined by an inmate's earned remission credits. Provincial and territorial inmates are not subject to mandatory supervision and the Board is not responsible for temporary absences for them. Each of the four types of conditional release is described below.

Temporary Absence: is a discretionary occasional release from the institution for humanitarian or medical reasons. A temporary absence might be granted for such reasons as provision of special medical care, attendance at funeral services or for interviews with possible employers.

Day Parole: is a form of discretionary conditional release designed to assist an individual in the preparation for full parole or mandatory supervision. It also serves as a valuable testing mechanism to determine an individual's readiness for such releases. Day parole is usually granted for a specific purpose such as work projects, special education, or medical treatment for a limited period of time and requires regular return to an institution or halfway house.

Full Parole: is a form of discretionary conditional release which allows an individual to complete the sentence of the court in the community provided a number of conditions on his/her freedom and

behaviour are satisfied and the requirement to report regularly to a parole officer and the police is fulfilled.

According to the Parole Act, the above types of conditional release may be granted when:

- the requirement of the law or regulation as to the minimum time that must be served in an institution before becoming eligible has been met;
- the release of the inmate would not constitute an undue risk to society;
- in the case of full parole, the inmate has derived maximum benefit from imprisonment; and
- the reform and rehabilitation of the inmate will be aided by the grant.

The decision-making process for granting the above types of conditional release begins with a study of the inmate's case. This includes an examination of the inmate's criminal record and various institutional reports. Once this investigation is completed, the Board begins its review, which generally includes a hearing attended by Board Members and the inmate. The review is guided by the Board's decision-making policies which focus on the potential risk to the public should the offender be released. Prior to the hearing the inmate is provided with relevant information that the Board will consider in reaching its decision. At the hearing, the Board advises the inmate of any new information that was not previously shared with the inmate. Upon completion of the review, the Board Members vote on the case. If the Board has decided to grant parole, the inmate is subject to supervision. Specific conditions of release must be satisfied. If these conditions are not met, the Board may suspend or revoke conditional release.

Mandatory Supervision: is the fourth kind of conditional release. The majority of penitentiary inmates who are not released on parole are entitled by law to serve in the community, under mandatory supervision, the time which has been credited to them in the form of earned remission. The system of earned remission, which is based on the inmate's institutional performance, enables an inmate to earn time off the incarcerated portion of his/her sentence, up to a total of one-third of the sentence. Unlike parole, which is a discretionary decision of the Board, release under mandatory supervision is normally determined by the amount of the inmate's earned remission credits. The National Parole Board, however, was given the authority in 1986 by Parliament to delay the release of certain violent offenders on mandatory supervision or to prescribe conditions which must be met before their release may take place. The Board also has the authority in all mandatory supervision releases to set the conditions of release and to return individuals to prison for the remainder of their sentence if the conditions of release are violated or likely to be violated.

5. Program Organization for Delivery

Activity Structure: The National Parole Board has identified one activity, Parole Board Operations, to describe its Program. The Parole Board Operations Activity also involves the development of policies and procedures relating to the decision-making and recommendation responsibilities and all administrative support including policy, planning, research, case management, communications, finance, administration, and personnel.

Organization Structure: The National Parole Board has its headquarters in Ottawa. There are five regional offices (Moncton, Montreal, Kingston, Saskatoon, and Abbotsford).

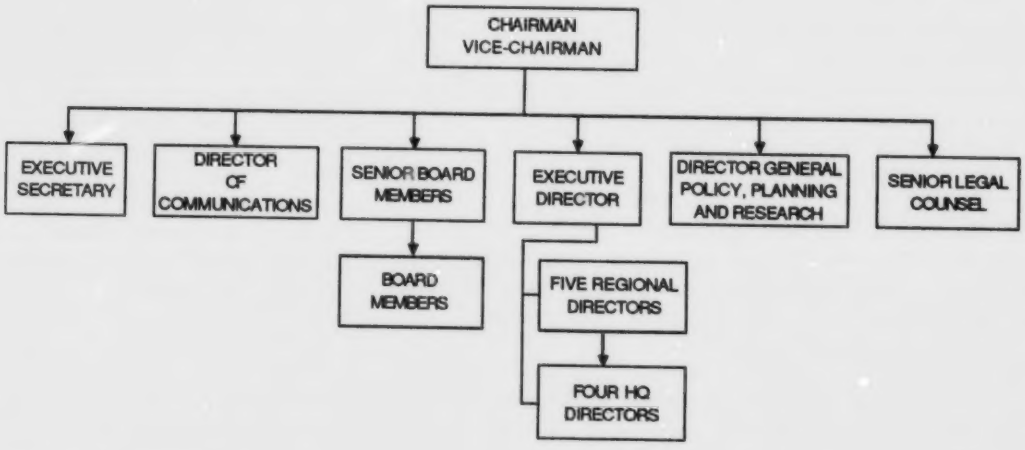
The Chairman is the Chief Executive Officer and is responsible for all matters relating to the National Parole Board. Although the Chairman reports to the Solicitor General, the National Parole Board is independent of outside control in the exercise of its decision-making power except for the

ultimate control of Parliament through legislation.

The Chairman and Vice-Chairman are supported directly in overseeing the operations of the Board by an Executive Director, an Executive Secretary , a Director General of Policy, Planning and Research, legal counsel from the Department of Justice and a Director of Communications. Board members, located at each of the five regional offices and in the Headquarters Appeal Division, are directed by a Senior Board member who reports to the Chairman. The operational services required to support the programs of the Board are the responsibility of Regional Directors, and the Directors of Finance and Administration, Human Resources Services, Clemency and Pardons and Corporate Planning and Operations. These positions report to the Executive Director who is the chief operating officer of the Board. The Board's organizational structure was revised in 1987, 1988 and 1989 to improve the quality and efficiency of support to Board member decision-making. The implementation of this revised organizational structure will be finalized by March 31, 1990. Figure 3 displays the organization of the National Parole Board.

The National Parole Board itself comprises up to 36 full time members appointed for a period of up to 10 years by the Governor in Council upon the recommendation of the Solicitor General. Several Temporary Members have also been appointed in each region to assist the Board in dealing with its workload. In addition, representatives in each of the five regions (Community Board members) are designated to act as regular Board members when release is being considered for inmates serving sentences of life imprisonment or a sentence of an indeterminate period.

Figure 3: Organization Structure



D. Planning Perspective

1. External Factors Influencing the Program

The National Parole Board has identified within the environment a number of factors which will continue to significantly impact upon its operations in the near future.

Economic Climate: It is likely that government-wide fiscal restraint will continue for the forseeable future. The National Parole Board will therefore continue to be under pressure to increase its operational efficiency, as well as its effectiveness, during a period when its workload is increasing. It will continue to be important for the Board to work closely with the Correctional Service of Canada to ensure the most efficient and effective delivery of the conditional release program. Any new initiatives

will generally have to be cost-neutral, be funded from within existing resources or result in resource savings.

Social Climate: The provisions of the Charter of Rights and Freedoms and the increasing emphasis on openness and accountability in government will continue to impact upon the criminal justice system. The Board must continue to ensure that its policies, procedures and decisions respect the letter and spirit of the Charter of Rights and Freedoms and the duty to act fairly. It must also continue, through Board member training and other initiatives, to enhance the professionalism of the Board. All those affected by Board processes and decisions, including offenders, victims and the general public must be treated with sensitivity and respect and the Board must continue to address their needs and concerns. There also continues to be increasing emphasis on public safety and continuing debate regarding the effectiveness of the criminal justice system in general and the sentencing, corrections and conditional release elements of the system in particular. These factors will require the Board to continue ensuring that the objectives of conditional release are clearly stated and communicated to the public as part of an effective public information program, and that the Board continues to strive to make the highest possible quality decisions to contribute to the protection of society.

Offender Population Forecasts: The decision-making workload of the National Parole Board is largely determined by the size of the federal inmate population, and in particular, the number and nature of individuals within that population eligible for release consideration. The Correctional Service of Canada's 1989-90 offender population forecast indicates the likelihood of continuing increases in the offender population through to at least 1993 as illustrated in Figure 4. An increase in the projected number of individuals within that population eligible for full parole release is illustrated in Figure 4. Historical data indicate that approximately 70% of the federal inmate population is eligible for full parole release consideration in any fiscal year. Close to 50% of the total federal inmate population is automatically reviewed by the Board for full parole each year. The remaining 20% of eligible inmates are reviewed upon receipt of an inmate application for parole. A further source of decision-making workload derives from the decision to detain or impose special conditions for those inmates about to be released on mandatory supervision. From the period of July 25, 1986 when the detention provisions of the Parole Act came into effect until March 31, 1989 the National Parole Board regional offices made 536 decisions related to cases referred for possible detention. Of these, there were 240 decisions to detain offenders in custody while the remainder were decisions to release subject to various conditions. Many of the federal offenders who are not eligible for full parole in a given year are reviewed by the Board for temporary absence or day parole. Under the provisions of 1986 amendments to the Parole Act, the Board now automatically reviews the cases of all federal inmates at their eligibility date for day parole unless the inmate waives the right to this review.

Figure 4 provides a projection of the federal pre-release decision-making workload (decisions made on an inmate's case while on the count of an institution) of the Board. It is expected that these decisions will continue to increase proportionately with increases in the inmate population.

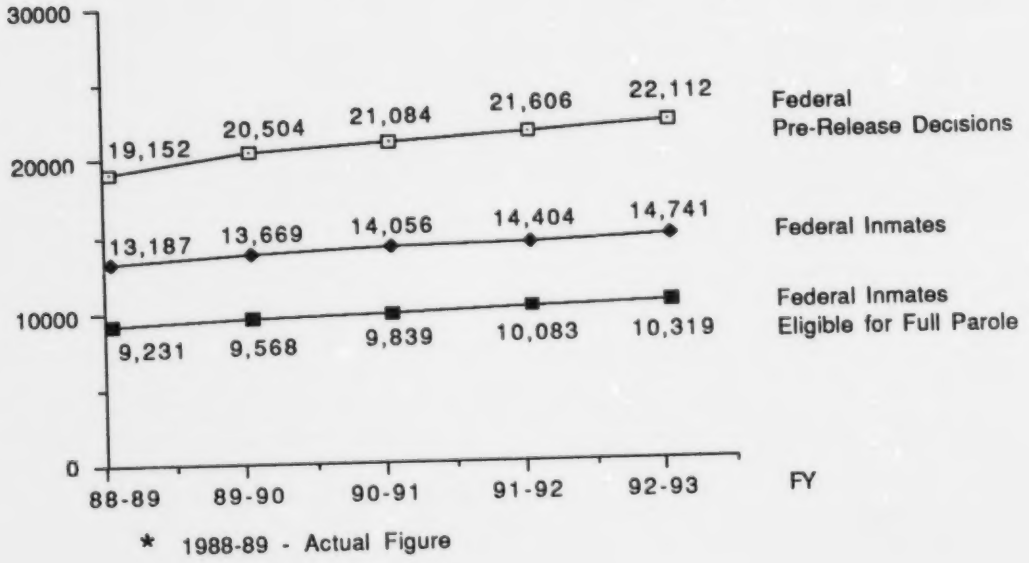
The National Parole Board also makes release decisions in the cases of inmates serving sentences in provincial and territorial institutions in those provinces and territories without local parole boards. In 1988-89, the National Parole Board rendered 2,872 pre-release decisions on provincial and territorial cases. Although complete information is not available regarding the numbers of provincial and territorial inmates due to the lack of comparable information from all authorities, it is expected that this inmate population will also continue to increase resulting in additional workload for the National Parole Board. The Board now provides hearings to these inmates, rather than an in office review of file material, to ensure compliance with Section 15 of the Charter of Rights and Freedoms. The provision of hearings in these cases has significant workload and resource implications for the Board. The percentage of provincial full parole decisions made in panel hearings has increased from 27% in 1987 to 70% in 1989.

In addition to the incarcerated inmate population, the National Parole Board renders decisions on

those offenders under supervision in the community on full parole or mandatory supervision. Figure 5 provides information regarding the combined federal, provincial and territorial full parole population and the federal mandatory supervision population, as well as National Parole Board decisions related to this population. The offender population in the community and the Board's decisions related to this population are expected to increase gradually over the next several years.

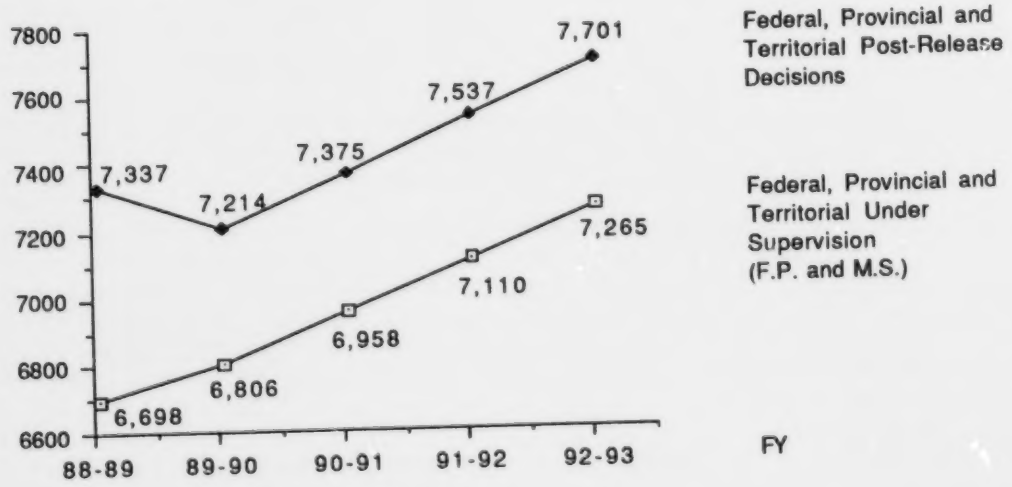
The Appeal Division of the Board which is located in Ottawa is responsible for re-examining, upon application by an inmate, certain negative decisions made by Board members in the regions. During 1987-88 there were 1,216 requests for re-examination with a slight increase to 1,254 in 1988-89. Although there has not been a large increase in applications as anticipated, the amount of time required for review and decision-making has increased due to the complexity of the cases and the fundamental issues raised, often by lawyers representing inmates. The Board is attempting to cope with the increasing time required to process appeal applications through means such as investigating possible ways to reduce the number of appeals.

Figure 4: Federal Inmates, Federal Inmates Eligible for Full Parole and National Parole Board Federal Pre-Release Decisions - Forecasts, 1988-93*



* 1988-89 - Actual Figure

Figure 5: Federal, Provincial and Territorial Cases Under Supervision and National Parole Board Federal, Provincial and Territorial Post-Release Decisions - Forecasts, 1988-93*



* 1988-89 - Actual Figure

2. Initiatives

During 1989-90 the Board made substantial progress in support of its major priorities; these broadly-stated priorities and the progress made in 1989-90 in support of them, are outlined below.

In light of the continuing need to control expenditures, the Board will not undertake any new initiatives with significant resource implications during 1990-91. The Board will, however, in addition to its ongoing responsibilities and initiatives already underway, undertake important new activities to further support the major priorities outlined below.

3. Update on Previously Reported Initiatives

Correctional Reform: - 1987-88 Initiative - As indicated in the 1989-90 Expenditure Plan it is the Board's view that a major opportunity now exists for the improvement of the criminal justice system, most particularly corrections and conditional release, through the coordinated follow-up to a number of recent initiatives which reviewed or questioned the role of conditional release. Throughout 1989-90 the Board participated actively on groups comprised of Ministry of the Solicitor General and Department of Justice officials developing proposals to improve the corrections and conditional release systems.

The Board will continue to be actively involved in the further development of any proposals for improvement and any consultation which occurs regarding these proposals.

Quality Decision Making: - 1988-89 Initiative - The Board undertook a number of initiatives to further improve the quality of its decision-making including the finalization of monitoring and subsequent revision of the pre-release decision-making policies; initiation of monitoring of post-release decision-making policies; approval of a revised policy on recrediting of remission; development of a detention review policy; completion of evaluations of the early review and detention provisions of the Parole Act in conjunction with the Correctional Service of Canada; the approval of a case audit and inquiry policy and the implementation of the audit process; the allocation of additional resources to the Board's regional offices; and increased involvement with the Correctional Service of Canada and the Ministry Secretariat in task forces and other special initiatives to improve the conditional release program.

The Board is committed to continuing initiatives to support its long-term objective to increase the quality of decision-making. In 1990-91 the Board will complete implementation of the hearing assistant function in all regions; finalize and begin implementing a long-term Board Member training strategy; conduct follow-up to the evaluations of early review and detention provisions; complete evaluations of the appeal program and the pre-release decision-making policies; begin development of a multicultural strategy for the Board; review the role of hearings in Board decision-making; and improve the efficiency of the delivery of the conditional release program in conjunction with the Correctional Service of Canada, while preserving and, where possible, enhancing its effectiveness.

Communications and Public Information: - 1988-89 Initiative - Another of the Board's long-term objectives is to increase public knowledge and understanding of the conditional release program and dispel some of the myths regarding its operation and effectiveness. In 1988-89 the Board approved and began implementing a long-term communications strategy. In 1989-90 the Board approved a communications policy and an accountability framework to guide the implementation of its strategy. Improvements have been made in the Board's publications, including the development of an information handbook for victims, and more proactive contacts have been made with the media. Media relations training was provided to a number of Board Members and staff and by the end of 1989-90 a position with major responsibilities for communications and public information will be staffed in each of the Board's regional offices. Numerous activities during Crime Prevention Week were planned and implemented jointly with the Ministry Secretariat and the Correctional Service of Canada.

For the remainder of 1989-90 and throughout 1990-91 the Board will consolidate the above initiatives and continue to make improvements in media relations, publications, the communications and public information capacity within the regional offices and the cooperation with other communications staff within the Ministry.

Development of Accountability Framework: - 1987-88 Initiative - A management framework which was developed in 1988-89 to assist in focusing and guiding management improvement initiatives is being used to improve individual and organizational accountability. This management framework emphasizes accountability through the assignment of responsibility for all functions of the Board, the delegation of authority, the achievement of results and the identification and provision of information to link each component within the framework.

The Board's approach is to ensure that it can objectively illustrate that it is managing its responsibilities well and that further improvements are planned. This approach has been informally discussed with Treasury Board officials. Following the further development of this approach, the Board will decide in 1990-91, in consultation with Treasury Board staff, whether to request additional authorities under the Increased Ministerial Authority and Accountability initiative to assist in further improving the Board's performance.

Development of Improved Information Management Strategies: - 1988-89 Initiative - One of the integral components of the management framework referred to above is the availability of relevant, accurate and timely information to support decision-making, to ensure responsible program delivery and to permit individuals to better fulfill their responsibilities. The Board plans to finalize the identification of the broad range of information requirements by the end of 1989-90 and will develop in 1990-91 any additional systems required to provide this information and to support NPB operations. The Board will develop an automated records management system to replace its current outdated system. In 1990-91 the Board will also continue to work closely with the Correctional Service of Canada in the development and implementation of an automated Offender Management System through which offender information will be electronically transferred between the two organizations.

E. Program Performance Information

Criteria for measuring the efficiency and effectiveness of the National Parole Board's Program must be related to its mandate and objectives: **Conditional Release** - to review cases and render conditional release decisions on a timely basis in accordance with statutory requirements and the reduction of risk to society; **Clemency and Criminal Records** - to review applications and make recommendations on a timely basis with respect to the granting of pardons and the exercise of the Royal Prerogative of Mercy; and **Policy and Corporate Management** - to analyse and articulate conditional release decision-making policy and to efficiently manage the National Parole Board.

The articulation of results and performance standards in these three areas emphasizes the major responsibilities of the Board, the broad areas within which resources are allocated and within which results are anticipated.

The Board has adopted a number of measures of efficiency in each of the three key result areas. A sample of these performance indicators is provided below for a three year period.

Figure 6: Performance Indicators, 1986-87 to 1988-89*

	1986-87	1987-88	1988-89
Conditional Release:			
• Expenditure per release decision	$268	$289	$310
• Expenditure per control decision	$243	$283	$310
Clemency and Criminal Records:			
• Expenditure per notification of decision	$122	$140	$115
Policy and Corporate Management:			
• Expenditure as a percentage of total NPB expenditure	16%	16%	13%

* Constant (1982-83) dollars used for financial calculations. Inflation factor (1983-84-5.2%, 1984-85-4%, 1985-86-3.9%, 1986-87 4.5%, 1987-88-3.6%,1988-89-4.6%; Source-Statistics Canada, Consumer Price Index).

The major contributing factor in the increase in expenditures for conditional release decisions continues to be the significant increase in the number of panel hearings at locations remote from the Board's regional offices as a result of the addition of detention and early review provisions to the Parole Act and the provision of panel hearings to provincial and territorial offenders.

Due to the evolving nature of the Board's responsibilities and operating procedure as a result of factors such as legislative change, litigation and decision policies, it is difficult to forecast efficiency levels for future years.

Effectiveness information related to each of the three result areas is included below.

Conditional Release: Social science and criminological research have developed many methods for measuring various aspects of Conditional Release success. There is, however, no consensus as to what success is or what constitutes a valid and reliable measure of success.

It is generally held that early release from prison has at least the direct effect of reducing the potentially debilitating effects of incarceration while assisting in the reintegration of an offender into the community resulting in a significant contribution to public safety.

Revocation and recidivism rates as currently measured are a function of many interrelated factors, only a proportion of which can be affected by National Parole Board policy or operational procedures. Revocation rates reflect the number of offenders returned to prison by a decision of the National Parole Board either as a result of a breach (including conviction for a new offence) or as an act designed to prevent a breach of conditions of release while under supervision. Recidivism rates reflect those individuals who are revoked as well as individuals who are returned to prison for commission of a new offence after warrant expiry date. While paroling authorities must be sensitive to gross changes in these rates they must be considered imperfect performance indicators.

Figures 7 and 8 display the outcome of federal full parole and mandatory supervision releases from 1980-81 to 1984-85 based on the study of the status as of March 31, 1989 of all those offenders released between 1980-81 and 1984-85. Past studies have shown that a four to five year follow up is sufficient to demonstrate revocation and recidivism patterns. It should be noted that a small percentage of those offenders released between 1980 and 1985 remain under supervision. Some of these offenders were revoked or recidivated in the past year, therefore, there are slight increases in the recidivism and revocation rates which were reported in the 1989-90 Expenditure Plan.

Figure 7: Revocation Rates 1980-81 to 1984-85 Actuals

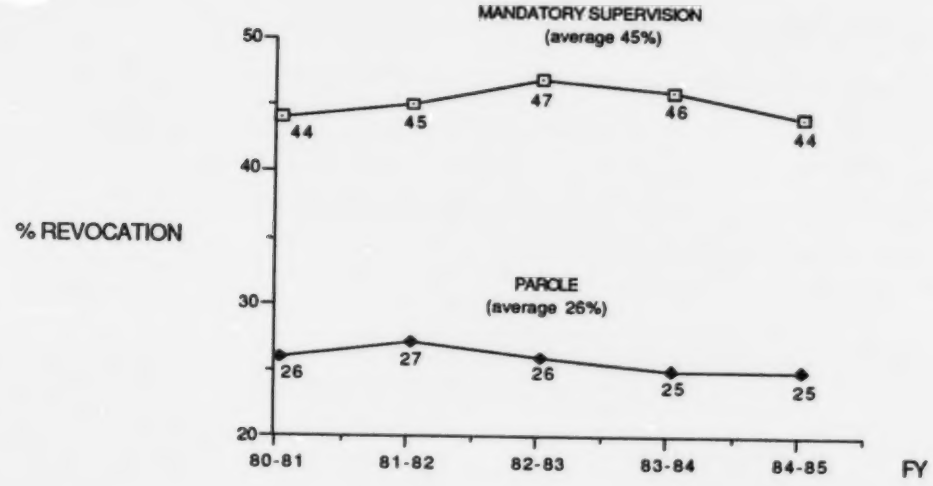
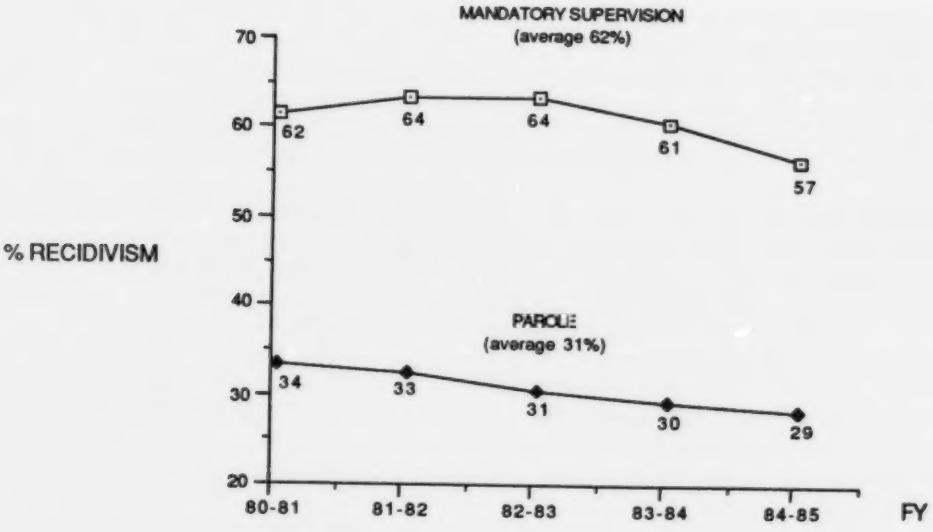


Figure 8: Recidivism Rates 1980-81 to 1984-85 Actuals



An important measure of the National Parole Board's operational effectiveness is its ability to comply with the statutory requirements of the relevant legislation and to meet on a timely basis the procedural safeguards provided.

Figure 9 provides data with respect to compliance for a three year period.

Figure 9: Compliance with Statutory Requirements, 1986-87 to 1988-89

Regulation		Percentage of Compliance 86-87	87-88	88-89
1.	Holding of panel hearings/review prior to parole eligibility date (Section 14 and subsection 15(1))	99.4%	99.8%	99.4%
2.	Written reasons for negative parole decision within 15 days of the decision (Subsection 19(2))	97%	93.3%	95%
3.	Ensuring legal requirement to give 14 days notice of the post-suspension hearing is given when a hearing is requested (Paragraph 20(2)(b))	100%	100%	100%
4.	Sending of written notification of parole eligibility date to federal inmates within six months of admission (Section 13)	100%	100%	100%

The Board has not been able to achieve 100% compliance in notifying inmates of negative parole decisions within 15 days of the decision due to workload pressures in the Board's regional offices. It is expected that the rate of compliance will improve in the future with the additional resources provided to the Board in the 1989-90 fiscal year. The less than 100% compliance in the area of holding panel hearings/review is due to factors beyond the National Parole Board's control, such as inmate transfers and the reduction of sentence length upon appeal.

Clemency and Criminal Records: Through the review of appropriate information and the weighing of significant factors the Board formulates recommendations to Cabinet for the granting of pardons and the exercise of the Royal Prerogative of Mercy. The Board is required by the Parole Act and the Criminal Records Act to undertake such reviews upon receipt of applications and to formulate recommendations. An indicator of the Board's effectiveness in this area is the average time involved in processing applications.

It should be noted that approximately 60% of the processing time is consumed in the completion of components of the process, including police inquiries, which fall outside the control of the National Parole Board. The average processing time for Level 1 cases (75% of all cases) in 1985-86, 1986-87, 1987-88 and 1988-89 respectively has been 14.09 months, 9.11 months, 3.1 months and 6.79 months. The significant reductions in processing time from 1985-86 to 1987-88 were a result of improvements in efficiency and increased cooperation within the criminal justice community. As expected, the processing time increased in 1988-89 due to a large increase in applications. The number of applications has increased dramatically from 11,227 in 1985 to 21,822 in 1988; for the first six months

of 1989 the number of applications was 13,040. It is clear that the Board will not be able to maintain the above processing time with the increasing number of applications.

Policy and Corporate Management: The National Parole Board is required to efficiently administer the Parole Act with major emphasis upon the continuing viability of the program in terms of the integrity, quality and independence of its decision-making. The National Parole Board will systematically review its programs to assess the extent to which objectives are being met and to assess the adequacy of related policies and procedures. The articulation of findings, their analysis, and development of appropriate implementation strategies should be regarded as indicators of the Board's effectiveness in this area.

As indicated in the 1989-90 Expenditure Plan a preliminary evaluation of the detention provisions of the Parole Act revealed considerable variations in the interpretation of the term "serious harm" which is a key component of the detention provisions of the Parole Act. A common understanding of this term was finalized in 1989 following discussions with the Secretariat of the Ministry of the Solicitor General and the Correctional Service of Canada. A full evaluation of the detention provisions was recently completed by the National Parole Board and the Correctional Service of Canada; this evaluation will be useful for the Parliamentary Review of the detention provisions which is expected to begin in the near future.

An evaluation of the automatic day parole review provisions of the Parole Act was jointly completed in 1989 by the National Parole Board and the Correctional Service of Canada. The recommendations from this evaluation are currently being addressed by both agencies and follow-up action will be reported in a subsequent Expenditure Plan.

During 1988-89 the Board's pre-release decision-making policies were monitored. The results of the monitoring led to modifications to the policies which were implemented effective December, 1989. The full evaluation of the pre-release policies has been delayed due to resource constraints but it will begin in 1990. The Board also implemented post-release decision-making policies in 1989; these policies are being monitored during the first year of their use.

An evaluation of the Board's appeal program, originally scheduled for completion in March 1990, will now be completed later in 1990.

The revision of the board's accountability framework (see page 16) will result in changes to the indicators of efficiency and effectiveness for Board programs.

As indicated in previous Expenditure Plans there is a high rate of incarceration and a relatively low parole grant rate for Natives. The Board participated on an Interdepartmental Working Group which reported to the Solicitor General in 1988 regarding means to more effectively meet the needs of Native offenders. The Board is now following up on the recommendations of this report in conjunction with Ministry agencies and other groups. Board initiatives aimed at more effectively meeting the needs of Native offenders will include increased cross-cultural workshops for Board Members and staff; review of certain Board policies; adapting the information on conditional release to a Native audience; hiring of Natives; and the possible development of a recidivism prediction system that would apply to Natives.

Section II
Supplementary Information

A. Profile of Program Resources

1. Financial Requirements by Object

National Parole Board financial requirements by object are presented in Figure 10.

Figure 10: Details of Financial Requirements by Object

(thousands of dollars)	**Estimates 1990-91**	Forecast 1989-90	Actual 1988-89
Personnel			
Salaries and wages	**15,587**	14,738	12,799
Contributions to employee benefit plans	**2,416**	2,129	2,058
Other personnel costs	**15**	32	47
	18,018	16,899	14,904
Goods and services			
Transportation and communications	**2,186**	2,219	1,943
Information	**300**	300	242
Professional and special services	**805**	805	735
Rentals	**70**	70	54
Purchased repairs and upkeep	**180**	180	291
Materials, utilities and supplies	**377**	377	307
Other subsidies and payments	**5**	5	4
	3,923	3,956	3,576
Total operating	**21,941**	20,855	18,480
Capital	**29**	156	324
Total expenditures	**21,970**	21,011*	18,804

* Forecast date - November 30, 1989

2. Personnel Requirements

The National Parole Board is a labour intensive organization, with personnel costs (including statutory contributions to employee benefit plans) constituting 82% of total operating costs.

Figure 11: Details of Personnel Requirements

	Person-Years* Controlled by Treasury Board				
	Estimates 90-91	Forecast 89-90	Actual 88-89	Current Salary Range	1990-91 Average Salary Provision
Executives	9	9	8	59,000-132,700	74,301
Scientific and Professional	1	1	1	16,751-120,100	-
Administrative and Foreign Service	118	119	93	14,810-73,032	47,649
Technical	2	2	2	13,077-74,713	53,174
Administrative Support	153	156	170	15,452-45,299	26,210
Operational	1	1	1	15,027-59,009	-
	284	288	275		

	Other Person-Years*				
	Estimates 90-91	Forecast 89-90	Actual 88-89	Current Salary Range	1990-91 Average Salary Provision
Board Members	54	54	47	42,500-158,800	86,490

***Person-Years** - refers to the employment of one person for one full year or the equivalent thereof (for example, the employment of three persons for four months each). A person-year may consist of regular time personnel (whether in Canada or abroad), continuing and non-continuing, full-time or part-time, seasonal, term or casual employees, and other types of employees.

Controlled person-years are those subject to the control of the Treasury Board. With some exceptions, the Treasury Board directly controls the person-years of departments and agencies listed in the Schedule I, Parts I and II, of the Public Service Staff Relations Act. The Treasury Board does not control person-years related to Ministers' staff appointed pursuant to Section 39 of the Public Service Employment Act and all appointments pursuant to an Order in Council. Also, the person-years of some departments and agencies may be excluded from Treasury Board control. Controlled person-years are referred to as "authorised" person-years in Part II of the Estimates.

Other person-years are those not subject to Treasury Board control but disclosed in Part III of the Estimates, on a comparative basis with previous years, in support of the personnel expenditure requirements specified in the Estimates.

Note: The person-year columns display the forecast distribution of the controlled and other person-years for the Program by group. The current salary range column shows the salary ranges by occupational group at October 1, 1989. The average salary column reflects the estimated base salary costs including allowance for collective agreements, annual increments, promotions and merit pay divided by the person-years for the occupational group. Year-to-year comparison of averages may be affected by changes in the distribution of the components underlying the calculations.

3. Net Cost of Program

The Estimates of the Program include only those expenditures to be charged to its voted authorities. Figure 12 provides details of other cost items which need to be taken into account to arrive at the estimated total cost of the Program.

Figure 12: Total Cost of the Program for 1990-91

(thousands of dollars)	Main Estimates 1990-91	Add* Other Costs	Estimated Total Program Cost **1990-91**	1989-90
Ongoing Work of the National Parole Board	21,970	2,165	**24,135**	22,873

*	Other costs of $2,165,000 consist of:	($000)
•	accommodation received without charge from Public Works	1,528
•	cheque issue and other accounting services received without charge from Supply and Services	37
•	employee benefits covering the employer's share of insurance premiums and costs paid by Treasury Board Secretariat	600

Commission nationale des libérations conditionnelles

Budget des dépenses 1990-1991

Partie III

Plan de dépenses

Les documents budgétaires

Le Budget des dépenses du gouvernement du Canada est divisé en trois parties. Commençant par un aperçu des dépenses totales du gouvernement dans la Partie I, les documents deviennent de plus en plus détaillés. Dans la Partie II, les dépenses sont décrites selon les ministères, les organismes et les programmes. Cette partie renferme aussi le libellé proposé des conditions qui s'appliquent aux pouvoirs de dépenser qu'on demande au Parlement d'accorder. Dans les documents de la Partie III, on fournit des détails supplémentaires sur chacun des ministères ainsi que sur leurs programmes surtout axés sur les résultats attendus en contrepartie de l'argent dépensé.

Les instructions sur la façon de se procurer ces documents se trouvent sur le bon de commande qui accompagne la Partie II.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue BT31-2/1991-III-45

ISBN 0-660-55609-X

Budget des dépenses 1990-1991

Partie III

Commission nationale des
libérations conditionnelles

Préface

Conçu pour servir de document de référence, le présent plan de dépenses propose à ses utilisateurs différents niveaux d'information pouvant répondre à leurs besoins propres.

Le document comprend deux sections. La section I présente un aperçu et une description du Programme, des données de base, les objectifs et les perspectives en matière de planification, ainsi que des données sur le rendement qui servent à justifier les ressources demandées. La section II fournit de plus amples renseignements sur les coûts et les ressources ainsi que des analyses spéciales qui permettront au lecteur de mieux comprendre le Programme.

La section I est précédée des autorisations de dépenser provenant de la Partie II du Budget des dépenses et du Volume II des Comptes publics. Cette façon de procéder a pour objet d'assurer une certaine continuité avec les autres documents budgétaires et de permettre l'évaluation des résultats financiers du Programme au cours de l'année écoulée.

Ce document permettra au lecteur de trouver facilement les renseignements qu'il cherche. La table des matières expose en détail le contenu de chaque section. En outre, dans tout le document, des renvois permettent au lecteur de trouver de plus amples renseignements sur les postes de dépense qui l'intéressent particulièrement.

Table des matières

Autorisations de dépenser

A. Autorisations pour 1990-1991 4
B. Emploi des autorisations en 1988-1989 5

Section I
Aperçu du Programme

A. Plans pour 1990-1991
   1. Points saillants 6
   2. Sommaire des besoins financiers 6
B. Rendement récent
   1. Points saillants 7
   2. Examen des résultats financiers 8
C. Données de base
   1. Introduction 9
   2. Mandat 9
   3. Objectif du Programme 9
   4. Description du Programme 9
   5. Organisation du Programme en vue de son exécution 11
D. Perspective de planification
   1. Facteurs externes qui influent sur le Programme 12
   2. Initiatives 16
   3. État des initiatives annoncées antérieurement 16
E. Données sur le rendement 17

Section II
Renseignements supplémentaires

A. Aperçu des ressources du Programme
   1. Besoins financiers par article 24
   2. Besoins en personnel 25
   3. Coût net du Programme 26

Autorisations de dépenser

A. Autorisations pour 1990-1991 – Partie II du Budget des dépenses

Besoins financiers par autorisation

Crédits (en milliers de dollars)		Budget principal 1990-1991	Budget principal 1989-1990
	Commission nationale des libérations conditionnelles		
20	Dépenses du Programme	**19 554**	17 486
(L)	Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	**2 416**	2 129
	Total de l'organisme	**21 970**	19 615

Crédits - Libellé et sommes demandées

Crédits	(dollars)	Budget principal 1990-1991
	Commission nationale des libérations conditionnelles	
20	Commission nationale des libérations conditionnelles - Dépenses du Programme	**19 554 000**

Programme par activité

(en milliers de dollars)	Budget principal 1990-1991				Budget principal 1989-1990
	Années-personnes autorisées*	Budgétaire		Total	
		Fonctionnement	Dépenses en capital		
Opérations de la Commission	284	21 941	29	**21 970**	19 615
Années-personnes autorisées en 1989-1990	271				

*Pour de plus amples renseignements concernant les années-personnes, veuillez consulter le tableau 11, page 25.

B. **Emploi des autorisations en 1988-1989 – Volume II des Comptes publics**

Crédits (dollars)		Budget principal	Total disponible	Emploi réel
	Commission nationale des libérations conditionnelles			
20	Dépenses du Programme	16 506 000	16 750 058	**16 745 483**
(L)	Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	1 991 000	2 058 000	**2 058 000**
	Total du Programme - Budgétaire	18 497 000	18 808 058	**18 803 483**

Section I
Aperçu du Programme

A. Plans pour 1990-1991

1. Points saillants

La Commission nationale des libérations conditionnelles s'est fixée, pour 1990-1991, les principaux objectifs suivants:

- participer activement à l'élaboration de propositions visant à améliorer le système correctionnel et le régime de mise en liberté sous condition (voir page 16);
- accroître davantage la qualité du processus décisionnel en matière de libérations conditionnelles (voir page 16);
- continuer à améliorer le programme des communications et d'information du public de la Commission (voir page 17);
- élaborer et mettre en oeuvre les systèmes nécessaires pour produire de l'information à l'appui de la prestation des programmes et du respect de l'obligation de rendre compte (voir page 17).

2. Sommaire des besoins financiers

Tableau 1: Besoins financiers

(en milliers de dollars)	Budget des dépenses 1990-1991	Prévu 1989-1990	Différence
Opérations de la Commission	21 970	21 011	959
Années-personnes*:			
Controlées par CT	284	288	(4)
Autres	54	54	-
	338	342	(4)

*Pour de plus amples renseignements concernant les années-personnes, veuillez consulter le tableau 11, page 25.

Explication de la différence: L'augmentation de 4,4 % ou de 959 000 $ des besoins pour 1990-1991 par rapport aux dépenses de 1989-1990 est due aux facteurs suivants:

• augmentations attribuables à la hausse des traitements et des contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	1 288 000 $
• diminutions des traitements, des contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés et des autres coûts de fonctionnement occasionnés par une baisse de 1,5 % des années-personnes (4 années-personnes)	(173 000 $)
• augementaion pour l'achat de cours de formation linguistique non obligatoire pour les employés	11 000 $
• diminutions attribuables aux ressources non récurrentes prévues, en 1989-1990, pour la réinstallation de commissaires et d'employés de la Commission (40 000 $) et pour l'acquisition d'ordinateurs, de véhicules automobiles et de matériel et d'équipement de bureau.	(167 000 $)

Explication des prévisions pour 1989-1990: Les prévisions pour 1989-1990 (datées du 30 novembre 1989) sont de 7,1 %, ou 1 396 000 $, supérieures au Budget principal de 1989-1990 qui s'établissait à 19,6 millions de dollars. La différence est due aux facteurs suivants:

• Budget supplémentaire pour l'obtention de ressources additionnelles en raison de l'augmentation de la charge de travail liée aux prises de décisions sur la mise en liberté sous condition (17 années-personnes sous le contrôle du Conseil du Trésor pour des employés et 4 années-personnes pour des commissaires, qui ne relèvent pas du Conseil du Trésor). Ressources nécessaires pour la réinstallation, l'acquisition d'immobilisations, le processus décisionnel des commissaires, du personnel pour aider les commissaires aux audiences et des employés pour améliorer le contrôle de la qualité et pour s'acquitter de fonctions de gestion.	1 396 000 $

B. Rendement récent

1. Points saillants

Voici les réalisations et les changements importants concernant les plans antérieurs et tout particulièrement les points saillants du plan de dépenses du Programme pour 1988-1989.

Qualité du processus décisionnel: En 1988-1989, la Commission a terminé un certain nombre d'initiatives visant à rehausser la qualité du processus décisionnel, y compris la mise en vigueur de politiques décisionnelles pré- et post-libératoires; la mise en place d'un système de prévision de la récidive; et la révision du manuel des politiques relatives à la mise en liberté sous condition. D'autres initiatives ont été amorcées en 1989-1990 (voir page 16).

Communications et information du public: En 1988-1989, la Commission a approuvé une stratégie de communications à long terme et en a amorcé la mise en oeuvre (voir page 17).

Examen de l'organisation de la Commission: En 1988-1989, la Commission a mis au point une structure organisationnelle révisée afin d'améliorer la qualité et l'efficacité des services d'appui à sa mission, qui est de contribuer à la protection de la société. La mise en oeuvre de cette structure organisationnelle révisée s'achèvera en 1989-1990 (voir page 11).

Élaboration d'un cadre de responsabilités: En 1988-1989, la Commission a défini un cadre de responsabilités afin d'aider à la gestion de ses activités et, ainsi, de favoriser le respect de l'obligation de rendre compte sur les plans individuel et organisationnel. Ce cadre servira à orienter les discussions futures de la Commission avec le Conseil du Trésor au sujet de l'initiative portant sur l'Augmentation des pouvoirs et des responsabilités ministériels (voir page 17).

2. Examen des résultats financiers

Tableau 2: Résultats financiers de 1988-1989

(en milliers de dollars)	1988-1989		
	Réel	Budget principal	Différence
Opérations de la Commission	18 804	18 497	307
Années-personnes*:			
Controlées par CT	275	275	-
Autres	47	47	-
	322	322	-

*Pour de plus amples renseignements concernant les années-personnes, veuillez consulter le tableau 11, page 25.

Explication de la différence: Les dépenses de 1988-1989 étaient de 307 000 $ (1,7 %) supérieures aux dépenses prévues dans le Budget des dépenses principal, et ce, à cause des facteurs suivants:

- ressources additionnelles prévues par le Budget supplémentaire pour les dépenses de fonctionnement liées au déménagement du bureau régional du Pacifique de Burnaby à Abbotsford — 219 000 $
- ressources supplémentaires pour les contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés — 67 000 $
- ressources additionnelles pour le programme d'emplois d'été pour les étudiants — 25 000 $
- sous-utilisation des ressources affectées aux opérations (traitements et autres dépenses de fonctionnement) — (4 000 $)

C. Données de base

1. Introduction

La Commission est l'une des composantes du système canadien de justice pénale, dont l'objet est de contribuer au maintien d'une société juste, pacifique et sûre. Ce système comprend plusieurs éléments étroitement liés, y compris l'appareil de droit pénal, la magistrature et les avocats, les forces de l'ordre, les services correctionnels, les organismes privés et les organismes de bénévolat. Les pouvoirs dans ces domaines sont partagés par tous les ordres de gouvernement.

Au niveau fédéral, la Commission fait partie du ministère du Solliciteur général, qui comprend également le Secrétariat, la Gendarmerie royale du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité, le Service correctionnel du Canada, l'Enquêteur correctionnel, le Comité externe d'examen, la Commission des plaintes du public (Gendarmerie royale du Canada) et l'Inspecteur général (Service canadien du renseignement de sécurité).

2. Mandat

Les pouvoirs de la Commission découlent de la Loi sur la libération conditionnelle et de son règlement d'application, pour ce qui est de la libération conditionnelle, de la Loi sur le casier judiciaire, pour ce qui est des questions de clémence, de la Loi sur les pénitenciers, pour ce qui est des absences temporaires, de la Loi sur les prisons et les maisons de correction et du Code criminel du Canada.

La Commission exerce une compétence absolue sur les décisions ayant trait à la libération conditionnelle des détenus sous responsabilité fédérale; elle prend aussi des décisions à l'égard des détenus incarcérés dans les établissements des provinces et territoires ne disposant pas de leur propre commission des libérations conditionnelles. (Les détenus sous responsabilité fédérale purgent une peine de deux ans ou plus, tandis que les détenus sous responsabilité provinciale et territoriale purgent une peine inférieure à deux ans). Il y a des commissions provinciales seulement au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique. La Commission est donc compétente dans les sept autres provinces et les territoires en matière de mise en liberté sous condition de détenus sous responsabilité provinciale et territoriale.

3. Objectif du Programme

Exercer des pouvoirs légaux et des pouvoirs de réglementation pour accorder et contrôler la mise en liberté sous condition des personnes qui purgent des peines d'emprisonnement et présenter des recommandations en vue de l'octroi de pardons et de l'exercice de la prérogative royale de clémence.

4. Description du Programme

Conformément aux dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle et d'autres lois pertinentes, la Commission est un organisme administratif autonome qui octroie, refuse et dirige la mise en liberté sous condition des détenus incarcérés dans des pénitenciers fédéraux et qui fait des recommandations concernant l'exercice de la prérogative royale de clémence et l'octroi de pardons. En outre, la Commission exerce les mêmes pouvoirs et responsabilités, à l'exception de l'octroi des permissions de sortir, à l'endroit des détenus sous responsabilité provinciale et territoriale dans les provinces et territoires qui n'ont pas de commission des libérations conditionnelles.

Quatre catégories de mise en liberté sous condition sont à la disposition des détenus. La

Commission a la discrétion absolue d'octroyer, de refuser ou de révoquer les trois catégories suivantes de mise en liberté sous condition : la permission de sortir, la semi-liberté et la libération conditionnelle totale. La quatrième catégorie, la liberté surveillée, n'est pas discrétionnaire et est surtout fonction du nombre de journées de réduction légale de peine. Les quatre catégories sont décrites ci-dessous.

La permission de sortir: est une mise en liberté occasionnelle et discrétionnaire accordée par l'établissement pour des raisons humanitaires ou médicales. Une permission de sortir peut être octroyée pour permettre à un détenu de recevoir des soins médicaux spéciaux, d'assister à des funérailles ou de rencontrer d'éventuels employeurs.

La semi-liberté: est une forme de mise en liberté conditionnelle et discrétionnaire, qui vise à aider l'intéressé à se préparer à la libération conditionnelle totale ou à la libérté surveillée. Elle est également très utile pour déterminer si l'intéressé est prêt à bénéficier de l'une ou l'autre de ces mesures. La semi-liberté est ordinairement accordée à des fins précises comme des travaux, un stage spécial ou un traitement médical d'une durée limitée. Le bénéficiaire doit retourner régulièrement dans un établissement ou dans un foyer de transition.

La libération conditionnelle totale: est une forme de mise en liberté conditionnelle discrétionnaire, qui permet à un détenu de purger sa peine dans la collectivité, pourvu qu'il respecte un certain nombre de conditions portant sur sa liberté de mouvement et sur son comportement, et qu'il se présente régulièrement à un agent de liberté conditionnelle et à la police.

Aux termes de la Loi sur la libération conditionnelle, les catégories susmentionnées de mise en liberté sous condition peuvent être octroyées lorsque:

- le délai minimal précisé par la loi ou le règlement en matière d'admissibilité à la libération conditionnelle est respecté;
- la libération du détenu ne constitue pas un risque trop grand pour la société;
- dans le cas d'une libération conditionnelle totale, l'effet positif maximal a été atteint pour le détenu;
- l'amendement et la réadaptation du détenu seront facilités par l'octroi de la libération.

Le processus décisionnel par lequel les mises en liberté sous condition sont accordées commence par l'étude du cas du détenu, qui comporte une analyse du casier judiciaire et de divers rapports provenant de l'établissement carcéral. Cette étape terminée, la Commission commence son examen, qui comprend généralement une audience à laquelle assistent des commissaires et le détenu. L'examen est régi par les politiques décisionnelles de la Commission, qui sont axées d'abord et avant tout sur la question du risque et sur la protection de la société. Avant l'audience, la Commission communique au détenu les renseignements sur lesquels elle fondera sa décision. A l'audience, elle lui fait part de toute nouvelle information qu'elle ne lui avait pas communiquée auparavant. L'examen terminé, les commissaires passent au vote. Si la Commission décide d'accorder la libération conditionnelle, le détenu sera assujetti à une surveillance. Le détenu doit satisfaire à des conditions bien précises, sinon, sa liberté conditionnelle peut être suspendue ou révoquée.

La liberté surveillée: constitue la quatrième forme de mise en liberté sous condition. La plupart des détenus qui ne bénéficient pas d'une liberté conditionnelle ont légalement le droit de purger dans la

collectivité la partie de leur peine qui leur a été créditée sous forme de jours de réduction légale de peine, à condition que ce soit en liberté surveillée. Le système de réduction légale de peine est fondé sur le comportement du détenu en établissement et permet à ce dernier de réduire d'un tiers, au maximum, la partie de sa peine à purger en établissement. Contrairement à la libération conditionnelle, qui est laissée à la discrétion de la Commission, la liberté surveillée est déterminée par le nombre de journées de réduction de peine à l'actif du détenu. Toutefois, en 1986, la Commission a reçu le pouvoir de retarder la mise en liberté surveillée de certains détenus violents ou d'imposer des conditions auxquelles ces détenus doivent satisfaire avant d'être mis en liberté. En outre, la Commission a le droit de fixer les conditions de toute liberté surveillée et de réincarcérer les détenus pour le reste de leur peine s'ils n'observent pas les conditions fixées ou s'il est peu probable qu'ils les observent.

5. Organisation du Programme en vue de son exécution

Structure des activités: La Commission a choisi une activité, soit celle des Opérations, pour décrire son Programme. Dans le cadre de cette activité, la Commission élabore des politiques et des procédures régissant les responsabilités en matière de décisions et de recommandations et elle assure tout le soutien administratif, notamment en ce qui concerne les politiques, la planification, la recherche, la gestion des cas, les communications, les finances, l'administration et le personnel.

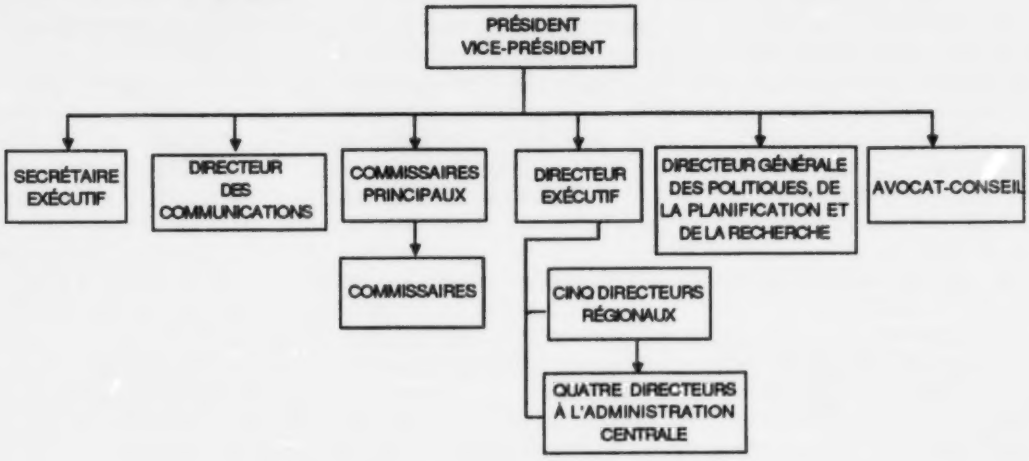
Organisation: L'Administration centrale de la Commission se trouve à Ottawa. La Commission compte cinq bureaux régionaux (Moncton, Montréal, Kingston, Saskatoon et Abbotsford).

Le Président est le fonctionnaire exécutif en chef chargé de toutes les questions relatives à la Commission. Bien que le Président relève du Solliciteur général, la Commission est indépendante de tout contrôle externe dans l'exercice de son pouvoir décisionnel, exception faite du contrôle ultime que le Parlement exerce grâce à son pouvoir législatif.

Le Président et le vice-président sont directement appuyés par le directeur exécutif, le secrétaire exécutif, le directeur général des Politiques, de la planification et de la recherche, un avocat-conseil provenant du ministère de la Justice et un directeur des Communications. Les commissaires affectés dans chacun des cinq bureaux régionaux et à la Division d'appel de l'Administration centrale sont placés sous la direction d'un commissaire principal qui relève du Président. Les services opérationnels qui doivent être offerts pour soutenir les programmes de la Commission ressortissent aux directeurs régionaux et aux directeurs généraux des Finances et de l'administration, des Ressources humaines, de la Clémence et des pardons et de la Planification générale et des opérations. Les titulaires de ces postes relèvent du directeur exécutif, principal agent responsable de la Commission. La structure de la Commission a été révisée en 1987, en 1988 et 1989 afin d'améliorer la qualité et l'efficacité du soutien aux décisions prises par les commissaires. La mise en oeuvre de cette structure organisationnelle revisée sera mise au point d'ici le 31 mars 1990. L'organigramme de la Commission se trouve au tableau 3.

La Commission proprement dite comprend jusqu'à 36 commissaires à temps plein nommés par le gouverneur en conseil pour une période maximale de 10 ans, à la suite de la recommandation du Solliciteur général. Plusieurs commissaires temporaires ont également été nommés dans chaque région pour aider la Commission à s'acquitter de sa tâche. En outre, des représentants de chacune des cinq régions (commissaires communautaires) sont désignés membres ordinaires de la Commission lorsqu'on envisage de libérer sous condition des détenus qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité ou de durée indéterminée.

Tableau 3: Organigramme



D. Perspective de planification

1. Facteurs externes qui influent sur le Programme

La Commission a relevé un certain nombre de facteurs environnementaux qui, dans un proche avenir, continueront d'influer considérablement sur ses activités.

Climat économique: Il est à prévoir que les restrictions financières touchant l'ensemble de l'administration fédérale se poursuivront dans un avenir prévisible. La Commission continuera donc d'être pressée d'améliorer son efficience opérationnelle, ainsi que son efficacité, à une période où sa charge de travail augmente. Il continuera d'être important pour la Commission de travailler en étroite collaboration avec le Service correctionnel du Canada afin d'assurer au programme de mise en liberté sous condition la prestation la plus efficace et efficiente possible. Toute nouvelle initiative devra, de façon générale, n'engager aucune dépense nouvelle, être financée à même les ressources existantes ou se traduire par une économie.

Climat social: Les dispositions de la Charte des droits et libertés et l'accent accru que l'on met sur l'ouverture et sur l'obligation de rendre compte au sein du gouvernement continueront à avoir des répercussions sur le système de justice pénale. La Commission doit veiller à ce que ses politiques, ses modalités et ses décisions respectent toutes l'esprit et la lettre de la Charte et l'obligation d'agir équitablement. De plus, elle doit continuer d'accroître son professionnalisme, grâce à la formation des commissaires et à d'autres initiatives. Toutes les personnes qui sont touchées par les activités et les décisions de la Commission, y compris les détenus, les victimes et le public en général, doivent être traitées avec attention et respect, et la Commission doit continuer de répondre à leurs besoins et à leurs préoccupations. Par ailleurs, elle doit se préoccuper de la sécurité publique et des doutes croissants concernant l'efficacité du système de justice pénale, en général, et de la détermination de la peine, des services correctionnels et des libérations conditionnelles, en particulier. Ces facteurs obligeront la Commission à s'assurer que les objectifs de mise en liberté sous condition sont clairement énoncés et communiqués dans le cadre d'un programme efficace d'information du public et à s'efforcer

de continuer à prendre des décisions éclairées afin de contribuer à la protection de la société.

Prévisions de la population carcérale: Le nombre de décisions à prendre par la Commission dépend surtout de la population carcérale fédérale, plus précisément du nombre et du type de détenus admissibles à une forme quelconque de libération. Selon les prévisions du Service correctionnel du Canada pour 1989-1990, on doit s'attendre à des hausses constantes de la population carcérale au moins jusqu'en 1993 (voir le tableau 4). Ce même tableau montre aussi l'augmentation du nombre de détenus qui seraient alors admissibles à une libération conditionnelle totale. Normalement, 70 %, en moyenne, des détenus sous responsabilité fédérale sont admissibles annuellement à la libération conditionnelle totale. Chaque année, la Commission examine automatiquement près de la moitié du total des cas sous responsabilité fédérale. Les 20 % qui restent sont examinés à la demande des intéressés. Les décisions relatives au maintien en incarcération ou à l'imposition de conditions spéciales aux détenus sur le point d'être mis en liberté surveillée gonflent également le travail de la Commission. Entre le 25 juillet 1986, date à laquelle les dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle relatives au maintien en incarcération sont entrées en vigueur, et le 31 mars 1989, la Commission a examiné 536 cas. Pour 240 des détenus en question, une décision de maintien en incarcération a été rendue tandis que les autres ont été libérés selon certaines conditions. La Commission examine aussi le cas de nombreux détenus sous responsabilité fédérale qui, dans une année donnée, ne sont pas admissibles à une libération conditionnelle totale en vue de leur octroyer une permission de sortir ou une semi-liberté. En vertu des dispositions prévues dans les modifications apportées en 1986 à la Loi sur la libération conditionnelle, la Commission doit désormais examiner automatiquement le cas de tous les détenus sous responsabilité fédérale à leur date d'admissibilité à la semi-liberté, à moins que le détenu ait renoncé à son droit à l'examen.

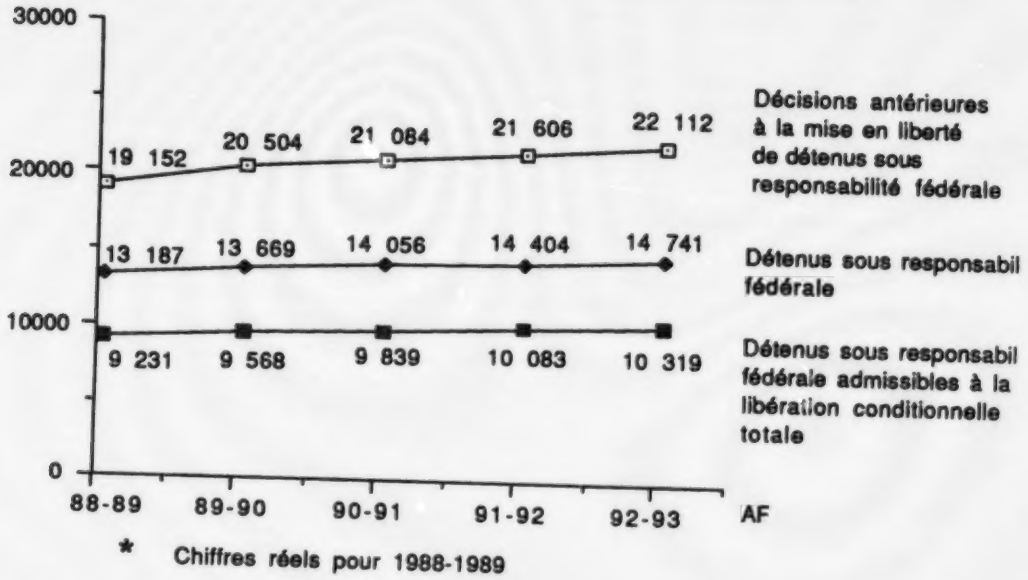
Le tableau 4 présente les prévisions de la charge de travail de la Commission occasionnée par le processus décisionnel prélibératoire (décisions prises au sujet d'un détenu inscrit dans un établissement). Suivant les prévisions, le nombre de décisions continuera d'augmenter en fonction de l'accroissement de la population carcérale.

La Commission prend également des décisions relatives à la mise en liberté de détenus incarcérés dans les établissements des provinces et territoires qui n'ont pas de commission des libérations conditionnelles. En 1988-1989, elle a rendu 2 872 décisions prélibératoires concernant des détenus sous responsabilité provinciale et territoriale. Comme les données fournies pas les administrations ne sont pas suffisantes pour être comparées, le nombre de détenus sous responsabilité provinciale et territoriale n'est pas connu, mais il devrait lui aussi continuer d'augmenter, ce qui accroîtra d'autant la charge de travail de la Commission. Afin de se conformer à l'article 15 de la Charte des droits et libertés, la Commission procède maintenant à l'examen du cas de ces détenus par voie d'audience plutôt qu'au moyen d'une étude du dossier. La tenue d'audiences dans ces cas aura d'importantes répercussions sur la charge de travail et sur les ressources de la Commission. En ce qui a trait aux demandes de libération conditionnelle totale dans le cas des détenus sous responsabilité provinciale, le pourcentage des décisions prises par voie d'audience est passé de 27 % en 1987 à 70 % en 1989.

La Commission prend des décisions concernant non seulement les détenus incarcérés, mais aussi les bénéficiaires d'une libération conditionnelle totale ou d'une liberté surveillée. Le tableau 5 fournit des renseignements sur le nombre total de libérés conditionnels sous responsabilité fédérale, provinciale et territoriale et sur le nombre de détenus sous responsabilité fédérale ayant obtenu une liberté surveillée, ainsi que sur les décisions prises dans ce domaine par la Commission nationale des libérations conditionnelles. Le nombre de détenus libérés sous surveillance dans la collectivité et le nombre de décisions que la Commission devra prendre à leur sujet sont appelés à augmenter graduellement au cours des prochaines années.

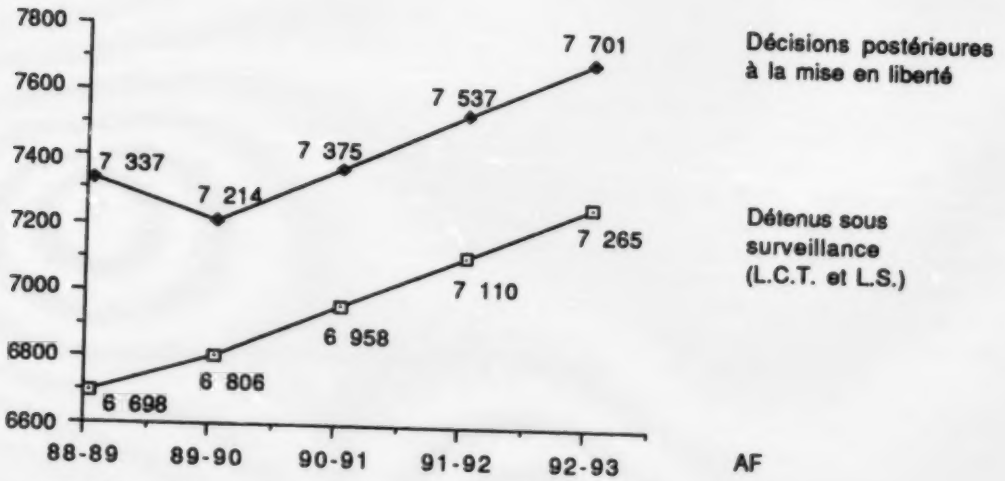
La Division d'appel, située à Ottawa, doit réexaminer, à la demande d'un détenu, certaines décisions défavorables rendues par les commissaires des bureaux régionaux. En 1987-1988, 1 216 demandes de réexamen ont été présentées. Le nombre des demandes présentées en 1988-1989 s'est élevé à 1 254, soit une légère augmentation. Bien qu'il n'y ait pas eu une augmentation considérable des demandes, conformément aux prévisions, l'examen de la demande et la prise de decision demandent plus de temps en raison de la complexité des cas et de l'importance des questions soulevées, souvent par des avocats qui représentent les détenus. Étant donné l'augmentation des délais de traitement, la Commission essaie de faire face à la situation en cherchant notamment des moyens de réduire le nombre d'appels.

Tableau 4: Prévisions du nombre total de détenus sous responsabilité fédérale, du nombre de ces détenus admissibles à la libération conditionnelle totale et du nombre de décisions préliberatoires rendues par la CNLC à l'égard de ces détenus - 1988-1993*



* Chiffres réels pour 1988-1989

Tableau 5: Prévisions du nombre de détenus de ressort fédéral, provincial et territorial sous surveillance et du nombre de décisions postcarcérales rendues par la CNLC à l'égard de ces détenus - 1988-1993*



* Chiffres réels pour 1988-1989

2. Initiatives

En 1989-1990, la Commission a fait des progrès considérables en vue de la réalisation de ses principales initiatives; voici un aperçu général de ces priorités et des progrès réalisés au cours de la dernière année.

Étant donné la nécessité de contrôler sans cesse les dépenses, la Commission n'entreprendra pas de nouvelles initiatives ayant des répercussions importantes sur le plan des ressources en 1990-1991. Toutefois, outre ses responsabilités courantes et les initiatives déjà en cours, elle amorcera d'importantes activités nouvelles à l'appui des grandes priorités exposées ci-après.

3. État des initiatives annoncées antérieurement

Réforme correctionnelle: - Initiative de 1987-1988 - Comme il est indiqué dans le Plan des dépenses de 1989-1990, la Commission estime que la conjoncture actuelle se prête très bien à l'amélioration du système de justice pénale, plus particulièrement des services correctionnels et du régime de mise en liberté sous condition, et qu'il suffirait aux intéressés de coordonner leurs efforts afin de donner suite à un certain nombre d'initiatives dont l'objet était d'examiner ou de remettre en question le rôle de la mise en liberté sous condition. En 1989-1990, la Commission a participé activement aux travaux de groupes composés de représentants du ministère du Solliciteur général et du ministère de la Justice qui ont élaboré des propositions en vue d'améliorer le système correctionnel et le régime de mise en liberté sous condition.

La Commission continuera de participer activement à la mise au point de toute proposition en ce sens et à toute consultation tenue à cette fin.

Qualité du processus décisionnel: - Initiative de 1988-1989 - La Commission a entrepris un certain nombre d'initiatives visant à accroître encore davantage la qualité de son processus décisionnel. Dans cette perspective, mentionnons le suivi des politiques décisionnelles prélibératoires et leur révision subséquente; le suivi des politiques décisionnelles postcarcérales; l'approbation d'une politique révisée sur la réattribution de la réduction de peine; l'élaboration d'un politique d'examen des cas de maintien en incarcération; l'évaluation, de concert avec le Service correctionnel du Canada, des dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle qui portent sur l'examen anticipé des cas et le maintien en incarcération; l'approbation d'une politique sur la vérification des cas et les enquêtes et la mise en oeuvre d'un processus à cet effet; l'affectation de ressources additionnelles aux bureaux régionaux de la Commission; et une participation accrue, de concert avec le Service correctionnel du Canada et le Secrétariat du Ministère, à des groupes d'étude et à des initiatives spéciales afin d'améliorer le programme de mise en liberté sous condition.

La Commission s'engage à poursuivre les initiatives à l'appui de son objectif à long terme qui est d'améliorer la qualité de ses prises de décisions. En 1990-1991, la Commission finira de mettre en place dans toutes les Régions la fonction de greffier d'audience; mettra la dernière main à la stratégie de formation des commissaires à long terme et en entreprendra la mise en oeuvre; fera un suivi de l'évaluation des dispositions portant sur l'examen anticipé et sur le maintien en incarcération; terminera l'évaluation du programme d'appel et des politiques décisionnelles prélibératoires; entreprendra l'élaboration d'une stratégie sur le multiculturalisme; examinera le rôle de l'audience dans le processus décisionnel; améliorera l'efficience de la prestation du programme de mise en liberté sous condition de concert avec le Service correctionnel du Canada tout en maintenant et, dans la mesure du possible, en améliorant son efficacité.

Communications et information du public: - Initiative de 1988-1989 - Un autre des objectifs à long terme de la Commission est d'accroître la connaissance et la compréhension du public à l'égard du programme de mise en liberté sous condition et de dissiper certains des mythes concernant le fonctionnement et l'efficacité de ce programme. En 1988-1989 la Commission a approuvé une stratégie de communications à long terme et a commencé sa mise en oeuvre. En 1989-1990 la Commission a approuvé une politique de communications ainsi qu'un cadre de responsabilités pour guider la mise en oeuvre de sa stratégie. La Commission a amélioré ses publications, notamment elle a élaboré une brochure d'information à l'intention des victimes, et a établi des relations plus proactives avec les médias. Un certain nombre de commissaires et d'employés ont suivi une formation sur les relations avec les médias et, d'ici la fin de l'exercice de 1989-1990, un poste comportant les principales responsabilités en matière de communications et d'information du public sera doté dans chacun des bureaux régionaux de la Commission. De nombreuses activités de la Semaine de la prévention du crime ont été planifiées et tenues avec le Secrétariat du Ministère et le Service correctionnel du Canada.

Pour le reste de l'exercice de 1989-1990 et tout au long de l'exercice de 1990-1991, la Commission approfondira les initiatives mentionnées précédemment et continuera d'améliorer ses relations avec les médias, ses publications et son programme de communications et d'information du public au sein des bureaux régionaux ainsi que la collaboration avec les autres employés des communications au Ministère.

Élaboration d'un cadre de responsabilités: - Initiative de 1987-1988 - Une structure de gestion, qui a été élaborée en 1988-1989 pour aider à cerner et à orienter les initiatives en matière d'amélioration de la gestion, est utilisée pour accroître le respect de l'obligation de rendre compte sur le plan individuel et organisationnel. Dans le cadre de cette structure de gestion, on souligne l'importance du respect de l'obligation de rendre compte dans l'attribution des responsabilités de toutes les fonctions de la Commission, dans la délégation des pouvoirs, dans les résultats et dans la détermination et la prestation d'informations visant à établir un lien entre chaque composante du cadre de responsabilités.

La Commission cherche ainsi à s'assurer qu'elle peut illustrer objectivement qu'elle gère bien ses responsabilités et que de nouvelles améliorations sont prévues. Cette approche a fait l'objet d'une discussion informelle avec les fonctionnaires du Conseil du Trésor. Une fois cette approche perfectionnée, la Commission décidera en 1990-1991, en consultation avec le personnel du Conseil du Trésor, s'il y a lieu de demander des pouvoirs supplémentaires dans le cadre de l'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels pour l'aider à améliorer davantage son rendement.

Amélioration des stratégies de gestion de l'information: - Initiative de 1988-1989 - L'une des composantes de la structure de gestion mentionnée plus haut est l'existence de renseignements pertinents, exacts et opportuns pour aider à la prise de décisions, pour assurer une prestation fiable de programmes et pour permettre aux employés de mieux s'acquitter de leurs responsabilités. D'ici la fin de 1989-1990, la Commission prévoit terminer la détermination des divers besoins en information et élaborera en 1990-1991 les systèmes supplémentaires qu'il faut pour fournir ces informations et pour appuyer les opérations de la CNLC. La Commission élaborera un système automatisé de gestion des documents pour remplacer le système actuel qui est désuet. En 1990-1991, la Commission continuera aussi de travailler en étroite collaboration avec le Service correctionnel du Canada à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un système automatisé de gestion des détenus grâce auquel les renseignements sur les détenus seront transférés automatiquement entre les deux organismes.

E. Données sur le rendement

Pour mesurer l'efficacité et l'efficience du Programme de la Commission, il faut se reporter au mandat

et aux objectifs de celle-ci en matière de **libération conditionnelle** - étudier les cas et rendre des décisions opportunes en matière de libération conditionnelle tout en respectant les exigences légales et en réduisant les risques indus pour la société- de **clémence et casiers judiciaires** - examiner les demandes et faire des recommandations opportunes à l'égard de l'octroi de pardons et de l'exercice de la prérogative royale de clémence - et de **politiques et de gestion générale** - analyser et formuler des politiques décisionnelles en matière de mise en liberté sous condition et gérer la Commission de manière efficiente.

La formulation des résultats et des normes de rendement dans ces domaines fait ressortir les principales responsabilités de la Commission, les grands domaines auxquels les ressources sont affectées et où des résultats sont prévus.

La Commission a adopté un certain nombre de mesures de l'efficience dans chacun des trois secteurs clés. Le tableau suivant présente un échantillon des indicateurs de rendement pour une période de trois ans.

Tableau 6: Indicateurs de rendement, de 1986-1987 à 1988-1989*

	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Mise en liberté sous condition			
• Coût par décision de mise en liberté	268 $	289 $	310 $
• Coût par décision de contrôle	243 $	283 $	310 $
Clémence et casiers judiciaires			
• Coût par avis de décision	122 $	140 $	115 $
Politique et gestion générale			
• Coût en pourcentage du totaldes dépenses de la Commission	16%	16%	13%

* En dollars constants de 1982-1983. Facteur d'inflation (1983-1984: 5,2 %; 1984-1985: 4 %; 1985-1986: 3,9 %; 1986-1987: 4,5 %; 1987-1988: 3,6 %; 1988-1989:4,6%; Source: Statistique Canada, indice des prix à la consommation).

Le facteur qui a contribué le plus à l'augmentation du coût des décisions de mise en liberté sous condition continue d'être la hausse considérable du nombre d'audiences tenues dans des endroits éloignés des bureaux régionaux de la Commission par suite de l'adoption des dispositions sur le maintien en incarcération et l'examen anticipé dans la Loi sur la libération conditionnelle et de la tenue d'audiences pour les détenus sous responsabilité provinciale et territoriale.

Compte tenu de l'évolution des responsabilités de la Commission et des modalités de fonctionnement, qui découlent de divers facteurs, comme les modifications législatives, les litiges et les politiques décisionnelles, il est difficile de prévoir les niveaux d'efficience des prochaines années.

Les paragraphes qui suivent fournissent des renseignements sur l'efficacité des trois secteurs principaux de la Commission.

Mise en liberté sous condition: Des recherches en sciences sociales et en criminologie ont permis de mettre au point de nombreuses méthodes servant à mesurer, sous divers angles, la réussite de la mise en liberté sous condition. Il n'y a cependant pas consensus sur ce qui représente un succès ni sur ce qui en constitue une mesure valable et sûre.

On estime généralement que le fait d'accorder une mise en liberté anticipée à un détenu permet, au moins, de réduire directement les effets débilitants de l'incarcération tout en facilitant la réinsertion sociale de l'intéressé, ce qui contribue grandement à la sécurité du public.

Les taux de révocation et de récidive, comme on les calcule actuellement, sont fonction de nombreux facteurs connexes dont une partie seulement est influencée par les procédures opérationnelles ou les lignes de conduite de la Commission. Les taux de révocation représentent le nombre de détenus réincarcérés à la suite d'une décision de la Commission, soit parce qu'ils n'ont pas observé les modalités de leur mise en liberté (y compris une nouvelle condamnation), soit parce que la Commission veut empêcher qu'ils les enfreignent pendant la période de surveillance. Le taux de récidive reflète le nombre de détenus qui font l'objet d'une révocation et qui sont réincarcérés pour avoir commis une nouvelle infraction après la date d'expiration du mandat. Même si les responsables de la libération conditionnelle doivent être sensibles aux fluctuations brutes de ces taux, ils doivent les considérer comme des indicateurs de rendement imparfaits.

D'après l'étude faite sur la situation, au 31 mars 1989, de tous les détenus libérés entre 1980-1981 et 1984-1985, les tableaux 7 et 8 donnent une idée des résultats des libérations conditionnelles totales et des mises en liberté surveillée accordées de 1980-1981 à 1984-1985 à des détenus sous responsabilité fédérale. Selon des études antérieures, un suivi de quatre à cinq ans suffit pour donner un aperçu de la fréquence de la révocation et de la récidive. Notons qu'un faible pourcentage des détenus libérés entre 1980 et 1985 sont encore sous surveillance. Certains d'entre eux ont fait l'objet d'une révocation ou ont récidivé l'an dernier; les taux de récidive et de révocation ont donc connu de légères augmentations depuis la publication du plan des dépenses de 1989-1990.

Tableau 7: Taux réels de révocation de 1980-1981 à 1984-1985

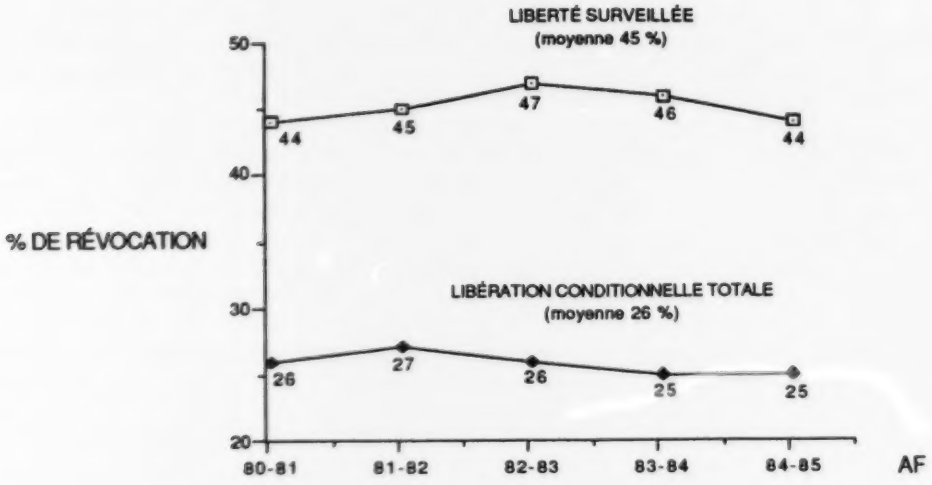
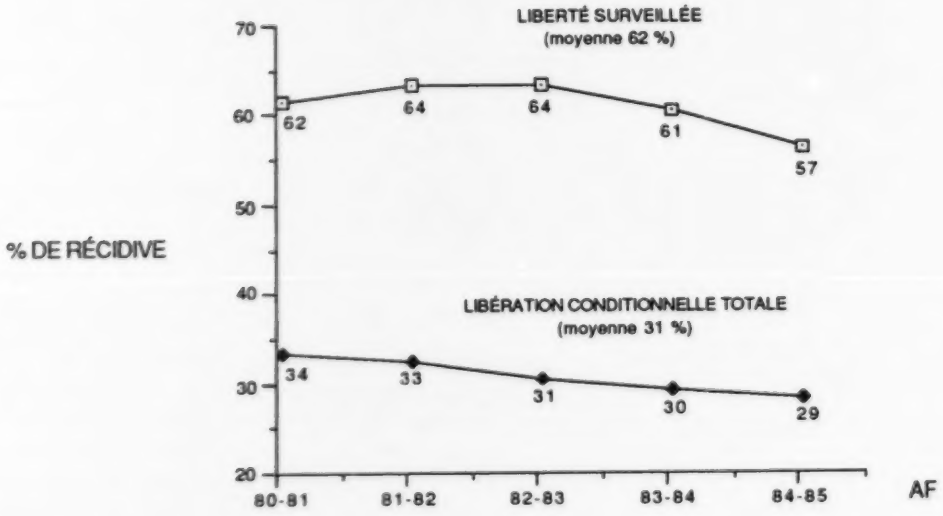


Tableau 8: Taux réels de récidive de 1980-1981 à 1984-1985



Une mesure importante de l'efficacité opérationnelle de la Commission est son aptitude à observer les dispositions des lois pertinentes et à assurer, en temps opportun, les garanties procédurales prévues.

Le tableau 9 fournit des données sur le respect des obligations légales sur trois ans.

Tableau 9: Respect des obligations légales, de 1986-1987 à 1988-1989

Réglementation	Respect (exprimé en pourcentage) 1986-1987	1987-1988	1988-1989
1. Tenue d'audiences et examens avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle (art. 14 et par. 15(1))	99,4 %	99,8 %	99,4 %
2. Communication par écrit des motifs du refus dans un délai de 15 jours (par. 19(2))	97 %	93,3 %	95 %
3. Dans les cas de demandes d'audience postérieure à la suspension, communication de la date de l'audience 14 jours avant celle-ci (alinéa 20(2)(b))	100 %	100 %	100 %
4. Envoi aux détenus sous responsabilité fédérale, dans les six mois qui suivent leur admission, d'un avis écrit de leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle (article 13)	100 %	100 %	100 %

La Commission n'a pas été en mesure de respecter à 100 % l'obligation de communiquer aux détenus les motifs d'un refus dans un délai de 15 jours en raison de la charge de travail dans les bureaux régionaux de la Commission. On s'attend à ce le taux de conformité s'améliorera avec les ressources supplémentaires accordées à la Commission pour l'exercice de 1989-1990. La Commission n'a pu respecter à 100 % les exigences relatives à la tenue d'audiences et aux examens, à cause de facteurs indépendants de sa volonté, comme les transfèrements de détenus et les réductions de peine à la suite d'un appel.

Clémence et casiers judiciaires: Après examen des renseignements pertinents et évaluation des facteurs importants, la Commission formule des recommandations au Cabinet pour ce qui est de l'octroi de pardons et de l'exercice de la prérogative royale de clémence. En vertu de la Loi sur la libération conditionnelle et de la Loi sur le casier judiciaire, la Commission effectue ces examens sur réception des demandes et elle formule des recommandations. La durée moyenne du traitement des demandes constitue un indicateur de l'efficacité de la Commission dans ce domaine.

Précisons qu'environ 60 % du temps de traitement est consacré à l'exécution des diverses étapes du processus, y compris les enquêtes policières sur lesquelles la Commission n'a aucun droit de regard. La durée moyenne du traitement des demandes de niveau I (75 % de toutes les demandes) faites en 1985-1986, 1986-1987, 1987-1988 et 1988-1989 s'est située respectivement à 14,09, à 9,11, à 3,1 et à 6,79 mois. Les réductions appréciables du temps de traitement entre 1985-1986 et 1987-1988 sont le fruit d'une amélioration de l'efficience et d'une plus grande collaboration au sein du

système de justice pénale. Comme prévu, le temps de traitement a augmenté en 1988-1989 en raison d'une forte augmentation des demandes. Le nombre des demandes a augmenté de façon spectaculaire en 1988-1989, passant de 11 227 en 1985 à 21 822 en 1988; pour le six premiers mois de 1989, le nombre des demandes était de 13 040. Avec le nombre croissant des demandes, il est évident que la Commission ne pourra maintenir le temps de traitement mentionné précédemment.

Politiques et gestion centrale: La Commission doit administrer efficacement la Loi sur la libération conditionnelle en veillant principalement à maintenir l'intégrité, la qualité et l'autonomie du processus décisionnel. Elle examinera systématiquement ses programmes afin d'évaluer le degré de réalisation des objectifs ainsi que la pertinence des politiques et des procédures connexes. La formulation des conclusions, leur analyse et l'élaboration de stratégies de mise en oeuvre appropriées devraient être des indicateurs de l'efficacité de la Commission dans ce domaine.

Tel qu'indiqué dans le Plan des dépenses de 1989-1990, une évaluation préliminaire des dispositions sur le maintien en incarcération de la Loi sur la libération conditionnelle a révélé de nombreuses différences dans l'interprétation de l'expression "tort considérable", qui constitue une composante clé des dispositions sur le maintien en incarcération. Une interprétation commune de l'expression a été déterminée en 1989 suite à des discussions avec le Secrétariat du ministère du Solliciteur général et le Service correctionnel du Canada. Une évaluation complète des dispositions sur le maintien en incarcération a été effectuée récemment par la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada; cette évaluation servira dans le cadre de l'Examen parlementaire des dispositions sur le maintien en incarcération qui commencera sous peu.

Une évaluation des dispositions sur l'examen automatique en vue de la semi-liberté, prévues dans la Loi sur la libération conditionnelle, menée conjointement par la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada a été achevée en 1989. Les recommandations découlant de cette évaluation sont en ce moment étudiées par les deux organismes, et les mesures de suivi seront exposées dans un Plan des dépenses ultérieur.

Durant l'exercice de 1988-1989, les politiques décisionnelles prélibératoires ont fait l'objet d'un contrôle. Les résultats de ce contrôle ont entraîné des modifications des politiques, qui sont entrées en vigueur en décembre 1989. L'évaluation complète des politiques prélibératoires a été retardée en raison des restrictions sur le ressources, mais elle commencera en 1990. La Commission a également mis en oeuvre des politiques décisionnelles postlibératoires en 1989; ces politiques font l'objet d'un contrôle durant la première année de leur utilisation.

Une évaluation du programme d'appels de la Commission, dont l'achèvement avait été prévu à l'origine en mars 1990, sera terminé plus tard au cours de l'année.

La révision du cadre de responsabilités de la Commission (voir page 17) entraînera des changements aux indicateurs de l'efficacité et de l'efficience des programmes de celle-ci.

Tel qu'indiqué dans les Plans de dépenses antérieurs, le taux d'incarcération est élevé et le taux d'octroi d'une libération conditionnelle est relativement faible pour ce qui est des autochtones. La Commission a participé à un Groupe de travail interministériel qui a présenté un rapport au Solliciteur général en 1988 concernant la façon de mieux satisfaire les besoins de ces détenus autochtones. La Commission donne en ce moment suite aux recommandations de ce rapport, de concert avec les organismes du Ministère et d'autres groupes. Les initiatives de la Commission visant à respecter plus efficacement les besoins des détenus autochtones comprendront des ateliers interethniques pour les commissaires et les employés, l'examen de certaines politiques de la Commission, l'adaptation des

renseignements sur la mise en liberté sous condition à un auditoire autochtone, l'embauche d'autochtones et l'élaboration possible d'un système de prévision de la récidive qui s'appliquerait aux autochtones.

Section II
Renseignements supplémentaires

A. Aperçu des ressources du Programme

1. Besoins financiers par article

Le tableau 10 énumère les besoins financiers par article de la Commission.

Tableau 10: Détails des besoins financiers par article

(en milliers de dollars)	**Budget des dépenses 1990-1991**	Prévu 1989-1990	Réel 1988-1989
Personnel			
Traitements et salaires	**15 587**	14 738	12 799
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	**2 416**	2 129	2 058
Autres coûts liés au personnel	**15**	32	47
	18 018	16 899	14 904
Biens et services			
Transports et communications	**2 186**	2 219	1 943
Information	**300**	300	242
Services professionnels et spéciaux	**805**	805	735
Location	**70**	70	54
Achat de services de réparation et d'entretien	**180**	180	291
Services publics, fournitures et approvisionnements	**377**	377	307
Autres subventions et paiements	**5**	5	4
	3 923	3 956	3 576
Total des dépenses de fonctionnement	**21 941**	20 855	18 480
Capital	**29**	156	324
Total des dépenses	**21 970**	21 011*	18 804

*Date de prévision - 30 novembre 1989

2. Besoins en personnel

La commission est un organisme à forte utilisation de main-d'oeuvre. Ses dépenses en personnel (y compris les contributions statutaires aux régimes d'avantages sociaux des employés) représentent 82 % du total des dépenses de fonctionnement.

Tableau 11: Détails des besoins en personnel

	Années-personnes* contrôlées				
	Budget des dépenses 1990-1991	Prévu 1989-1990	Réel 1988-1989	Échelle des traitements actuelle	Provision pour le traitement anneul moyen 1990-1991
Directeurs	9	9	8	59 000-132 700	74 301
Scientifique et professionnelle	1	1	1	16 751-120 100	-
Administration et service extérieur	118	119	93	14 810- 73 032	47 649
Technique	2	2	2	13 077- 74 713	53 174
Soutien administratif	153	156	170	15 452- 45 299	26 210
Exploitation	1	1	1	15 027- 59 009	-
	284	288	275		

	Autres Années-personnes*				
	Budget des dépenses 1990-1991	Prévu 1989-1990	Réel 1988-1989	Échelle des traitements actuelle	Provision pour le traitement anneul moyen 1990-1991
Commissaires	54	54	47	42 500-158 800	86 490

*L'expression **<<années-personnes>>** désigne l'emploi d'une personne pendant une année complète ou l'équivalent (par exemple, l'emploi de trois personnes pendant quatre mois chacune). Une année-personne peut viser les employés rémunérés au tarif des heures normales (au Canada ou à l'étranger), permanents ou non, à temps plein ou partiel, saisonniers, nommés pour une période déterminée ou occasionnels et les autres types d'employés.

Les **années-personnes contrôlées** sont assujetties au contrôle du Conseil du Trésor. A quelques exceptions près, le Conseil du Trésor contrôle directement le nombre d'années-personnes des ministères et organismes énumérés à l'annexe I des parties I et ii de la loi sur les relations de travail dans la fonction publique. Le Conseil du Trésor ne contrôle pas les années-personnes concernant le personnel des ministres nommé en vertu de l'article 39 de la loi sur les relations de travail dans la fonction publique et toutes les nominations faites en vertu d'un décret. En outre, les années-personnes de certains ministères et organismes peuvent être exemptées du contrôle du Conseil du Trésor. Dans la partie II du Budget des dépenses, les années-personnes contrôlées sont identifiées comme années-personnes <<autorisées>>.

Les **<<autres>> années-personnes** ne sont pas assujetties au contrôle du Conseil du Trésor mais sont divulguées à la partie III du Budget des dépenses, dans un tableau comparatif avec les années précédentes, à l'appui des dépenses en personnel requises énoncées dans le Budget des dépenses.

Nota: Les colonnes concernant les années-personnes montrent la répartition prévue des années-personnes du programme, contrôlées ou non, par groupe. La colonne concernant l'échelle des traitements actuelle indique les échelles salariales par groupe professionnel en vigueur le 1er octobre 1989. La colonne visant l'échelle des traitements indique les coûts salariaux estimatifs de base, y compris la provision pour les conventions collectives, les augmentations d'échelon annuelles, les promotions et la rémunération au mérite, divisés par le nombre d'années-personnes du groupe. Les modifications apportées à la répartition des éléments utilisés pour le calcul peuvent influer sur la comparaison des moyennes entre les années.

3. Coût net du Programme

Le Budget des dépenses du Programme ne comprend que les dépenses imputées à ses crédits votés. On trouvera au tableau 12 des détails sur les autres éléments de coût dont il faut tenir compte pour en arriver au coût estimatif total du Programme.

Tableau 12: Coût total du Programme pour 1990-1991

(en milliers de dollars)	Budget principal 1990-1991	Plus* autres coûts	Coût total estimé du Programme 1990-1991	1989-1990
Travaux permanents de la Commission	21 970	2 165	24 135	22 873

* Les autres coûts de 2 165 000 $ comprennent:

	(en milliers de dollars)
• Locaux fournis sans frais par Travaux public	1 528
• Émission de chèques et autres services comptables fournis sans frais par Approvisionnements et Services	37
• Avantages sociaux des employés constitués de la contribution de l'employeur aux primes des régimes d'assurance et des frais payés par le Secrétariat du Conseil du Trésor	600